

Perspektiven der ostdeutschen Kommunalfinanzen bis zum Jahr 2020

Helmut Seitz*

I. Einleitung und Überblick

Die öffentlichen Haushalte aller Gebietskörperschaften in Deutschland stehen nun schon seit Jahren unter erheblichem Druck. Ursache hierfür ist die anhaltende Wachstumsschwäche in Deutschland in Verbindung mit wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen, die zu einer weiteren Erosion der Steuerbasis geführt haben.

Vor diesem Hintergrund erscheint es besonders wichtig, sich von der gegenwärtigen Situation etwas zu lösen und den Blick auf die langfristige Betrachtung der Entwicklung der ostdeutschen Kommunalfinanzen zu werfen. Hierbei wollen wir perspektivisch bis in das Jahr 2020 blicken, wobei wir dieses Jahr aus mehreren Gründen gewählt haben:

- ♦ Mit dem Jahr 2019 werden zum letzten Mal Sonderbundesergänzungszuweisungen (**SoBEZ**) an die neuen Bundesländer bezahlt, sodass ab dem Jahr 2020 die neuen Bundesländer ohne diese Finanztransfers auskommen müssen.
- ♦ Das harte und von ständig neuen Hiobsbotschaften überschattete „Alltagsgeschäft“ führt dazu, dass der Blick für die langfristigen Entwicklungen mehr und mehr verloren geht. Dieser Mangel an Langfristorientierung ist vor dem Hintergrund der langfristigen Konzeption der Solidarpakte und dem Auslaufen des Solidarpaktes II mit dem Jahr 2019 besonders beklagenswert. Man sollte erwarten, dass die langfristige Mittelzuteilung des Bundes die ostdeutschen Länder und Kommunen sowie den Bund zur Erarbeitung und Vorlage ebenfalls langfristiger Konzeptionen über den Einsatz und die Verwendung der Solidarpaktmittel animiert. Solche Konzepte sind aber weder in den neuen Ländern und schon gar nicht auf der Bundesebene erkennbar, wie dies der im Spätjahr 2003

von der Bundesregierung vorgelegte völlig perspektiv- und konzeptlose Bericht zum „Stand der Deutschen Einheit“ auch dokumentiert.

- ♦ Als ein weiterer wichtiger Faktor, der eine langfristige Orientierung erforderlich macht, ist die demographische Entwicklung in Ostdeutschland zu nennen, die durch einen erheblichen Bevölkerungsverlust und eine schnelle Alterung der Bevölkerung geprägt ist. Diese wichtige Entwicklung müssen wir aber aus der hier vorliegenden Analyse ausklammern.

Bei unserer nachfolgenden Betrachtung werden wir Vergleichsdaten über die ostdeutschen Flächenländer (**FO**) und die Gesamtheit der finanzschwachen Westflächenländer (**FFW**), die aus den Ländern Niedersachsen (NI), Rheinland-Pfalz (RP), Schleswig-Holstein (SH) und dem Saarland (SL) besteht, vorlegen. Diese Länder erhalten aufgrund ihrer Finanzschwäche Ausgleichszahlungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs (LFA).¹ Sie würden im oberen Bereich das abstecken, was man sich auf längere Sicht in den neuen Ländern maximal „leisten“ kann. Die neuen Länder werden langfristig durch die Rückführung der „Osttransfers“ eine Einnahmenausstattung erreichen, die der in den finanzschwachen Westflächenländern relativ nahe kommt.

II. Die finanzpolitische Ausgangslage: Kommunalfinanzen in Ostdeutschland und in den finanzschwachen Westflächenländern

Die Tabelle 1 zeigt die zentralen Einnahmen- und Ausgabendaten der ost- und westdeutschen Kommunen auf Basis der Kassenstatistik in den Jahren 1996 und 2002, wobei es sich bei allen Angaben um Pro-Kopf-Werte handelt. Die bereinigten Gesamtausgaben der Kommunen in Ostdeutschland lagen im Jahr 2002 ca. 6 % über den Westvergleichswerten, während sie

* Prof. Dr. Helmut Seitz hat den Lehrstuhl Empirische Finanzwissenschaft und Finanzpolitik an der TU Dresden inne. Der Beitrag basiert auf einem Vortrag anlässlich der 7. Fachtagung „WOHNENplus“ unter dem Thema: „Stadt(teil)entwicklung im Würgegriff der kommunalen Finanzen“ am 13.11.2003 veranstaltet vom isw Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung in Halle/Saale.

¹ Vor einigen Jahren war auch Schleswig-Holstein Zahler im Länderfinanzausgleich, wobei das Zahlungsvolumen aber sehr gering war.

im Jahr 1996 das Westniveau noch um ca. 20 % übertrafen. Diese Entwicklung kam durch nahezu stabile Ausgaben in den FFW zustande, während in den FO die Ausgaben der Kommunen um ca. 11 % gesunken sind. Einen wesentlichen Anteil am Rückgang der Ausgaben in den ostdeutschen Ländern hatten die investiven Ausgaben, die um nahezu 31 % gesunken sind, während in den finanzschwachen Westflächenländern ein Rückgang von „nur“ ca. 11 % zu verzeichnen war.

Deutlich gesunken sind aber auch die Personalausgaben in Ostdeutschland, die im Jahr 2002 trotz der weiteren Besoldungsangleichung um ca. 13 % unter und in den westdeutschen Kommunen um ca. 5 %

über den Vergleichswerten des Jahres 1996 lagen.² Berücksichtigt man die sehr unterschiedlichen Pensionslasten, so liegen die Aufwendungen für aktives Personal in den Kommunen in Ostdeutschland aber immer noch ca. 21 % – und dies bei einem geringeren Besoldungsniveau – über den Aufwendungen der finanzschwachen Westkommunen. Diese Mehraufwendungen reflektieren einen deutlich höheren Personalbesatz in den Ostkommunen, wobei allerdings einige Besonderheiten, wie der immer noch hohe Anteil der in kommunalen Haushalten geführten Kinderbetreuungseinrichtungen in Ostdeutschland, zu Buche schlagen. So hatten im Jahr 2002 die ostdeutschen Kommunen je 100.000 Einwohner ca. 480 Vollzeitäquivalente (VZÄ) mehr be-

Tab. 1

Finanzwirtschaftliche Kerndaten der Kommunen in den ost- und westdeutschen Flächenländern (finanzschwach)

– 1996 und 2002 in € je Einwohner, Veränderung von 1996 bis 2002 in Prozent –

		FO			FFW		
		1996	2002	Δ%	1996	2002	Δ%
A.	Bereinigte Ausgaben insgesamt	2.075	1.842	-11,2	1.731	1.738	0,4
B.	Laufende Ausgaben	1.477	1.416	-7,7	1.406	1.447	2,9
B.1	Personalausgaben	613	536	-4,2	460	484	5,2
	darunter: Pensionsausgaben	2	11	450,0	43	52	20,9
	Ausgaben für aktives Personal	611	525	-12,6	417	432	3,6
B.2	Laufender Sachaufwand	369	352	-4,5	298	335	12,4
B.3	Zinsausgaben	62	62	-0,8	75	65	-13,3
B.4	Sozialausgaben	286	281	-1,7	398	373	-6,3
B.5	Zuwendungen an soziale u.ä. Einrichtungen	48	74	53,9	56	79	41,1
C.	Investive Ausgaben	598	427	-28,6	325	291	-10,5
C.1	Sachinvestitionen	520	360	-30,8	278	245	-11,9
C.2	Vermögensübertragungen an andere Bereiche	43	44	3,4	24	23	-4,2
E.	Bereinigte Einnahmen insgesamt	1.983	1.826	-7,9	1.690	1.695	0,3
E.1	Steuereinnahmen	232	296	27,6	566	581	2,7
E.2	Zahlungen vom Land	1.169	1.062	-9,2	557	569	2,2
E.3	Gebühren	178	146	-18,0	205	168	-18,0
E.4	Vermögensveräußerungen	106	67	-36,8	75	78	4,0
E.5	Einnahmen aus wirtschaftliche Tätigkeit	87	90	3,4	83	111	33,7
F.	Finanzierungssaldo	-91	-16	-82,0	-41	-43	4,9

Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik.

² Allerdings ist zu beachten, dass gerade Personalausgaben durch Auslagerungen erheblich beeinflusst werden, sodass ein Teil der Ausgaben senkungen nicht einen Personalabbau, sondern Auslagerungseffekte reflektieren.

schäftigt als die FFW-Kommunen, wobei jedoch nahezu 100 VZÄ allein auf den Kindertagesstätten-Bereich und damit weitgehend auf Unterschiede in der Organisationsstruktur zurückzuführen sind.³

Auf der Einnahmenseite mussten die Ostkommunen Verluste in einer Größenordnung von ca. 8 % gegenüber dem Jahr 1996 hinnehmen, während in den finanzschwachen Westflächenländern die Einnahmen im Jahr 2002 in etwa auf dem Niveau des Jahres 1996 lagen. Hauptursache für den Einnahmenrückgang waren geringere Zahlungen der Länder an die Kommunen, während sich diese in Westdeutschland nur geringfügig reduziert haben. Die bereinigten Gesamteinnahmen der Kommunen in Ostdeutschland betrugen im Jahr 2002 ca. 108 % des FFW-Durchschnitts, während im Jahr 1996 die Relation noch bei ca. 117 % lag.

Der Rückgang der Gesamteinnahmen der ostdeutschen Gemeinden betrug im Zeitraum von 1996 bis 2002 nahezu 157 € je Einwohner, wovon mehr als $\frac{2}{3}$ (107 €) zu Lasten der Zuweisungen von den Ländern gehen. Weitere ca. 32 € gehen zu Lasten der Gebühreneinnahmen, was wohl ein Reflex auf Auslagerungen sein dürfte, und ferner lagen die Vermögensveräußerungen im Jahr 2002 ca. 40 € je Einwohner unter dem Vergleichswert von 1996. Gestiegen sind hingegen die Steuereinnahmen (ca. 64 € je Einwohner), wobei hier allerdings die Beteiligung der Kommunen an der Umsatzsteuer die Hauptursache für den Steueranstieg darstellt.

Die Zuweisungen der Länder an die Kommunen belaufen sich in Ostdeutschland auf ca. 58 % der Gesamteinnahmen der Kommunen, während in den Westvergleichsländern diese Relation bei lediglich ca. 33,5 % liegt. Somit sind diese Einnahmen in Ostdeutschland von zentraler Bedeutung und sollen daher auch etwas näher untersucht werden. Hierzu greifen wir auf ein von uns entwickeltes Zerlegungskonzept⁴ zurück und untergliedern die Zuweisungen

der Länder an die Kommunen in folgende drei Komponenten:

- i) Zuweisungen zum Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft,
- ii) „Basiszuweisungen“ auf dem Niveau der finanzschwachen Westflächenländer und
- iii) „Aufbautransfers“ zur Finanzierung überproportionaler kommunaler Investitionen.

zu i) Die ostdeutschen Kommunen haben eine deutlich geringere Steuerkraft als die westdeutschen Kommunen. So erreichten die ostdeutschen Kommunen im Jahr 2002 lediglich ca. 51 % des Pro-Kopf-Steueraufkommens der Kommunen in den finanzschwachen Westflächenländern. Um die ostdeutschen Kommunen in die Lage zu versetzen, ein dem westdeutschen Standard entsprechendes Leistungsangebot zu erbringen, müssen die neuen Länder zunächst die fehlende Steuerkraft durch Zuweisungen ausgleichen. Die Mittel hierzu stehen aus den SoBEZ bereit – die allerdings in degressiver Ausgestaltung bis zum Jahr 2020 vollständig auslaufen werden – und ferner erhalten die ostdeutschen Länder aufgrund der geringen kommunalen Finanzkraft überproportionale Zuweisungen aus dem Finanzausgleich. Diese Zuweisungskomponente identifizieren wir mit Hilfe der Differenz des Pro-Kopf-Steueraufkommens in den finanzschwachen Westflächenländern und den ostdeutschen Flächenländern.

zu ii) Die finanzschwachen westdeutschen Kommunen erhalten von ihren Ländern Finanzkraft verstärkende Zuweisungen, die auch die neuen Länder an ihre Kommunen bezahlen müssen, um – *zusätzlich* zum Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft – den ostdeutschen Kommunen die Finanzierung eines vergleichbaren Güterangebots zu ermöglichen.

zu iii) Die Beiträge aus den Komponenten i) und ii) ermöglichen den ostdeutschen Kommunen das Erbringen eines den (finanzschwachen) Westkommunen vergleichbaren Güterangebots (einschließlich

³ Allerdings zeigen auch die Mikrozensus-Daten, dass in den neuen Ländern das Angebot an Plätzen in Kindertagesstätten deutlich höher ist als in den alten Ländern.

⁴ Siehe hierzu SEITZ (2003).

„Normalinvestitionsvolumen“). Die über diesen Betrag hinausgehenden Zuweisungen der ostdeutschen Länder an ihre Kommunen bezeichnen wir als „Aufbautransfers“, weil diese Mittel es den ostdeutschen Kommunen erlauben, überdurchschnittlich hohe Investitionsausgaben zu tätigen und damit die noch bestehende Infrastrukturlücke zu schließen.

Die Abbildung 1 zeigt das Ergebnis unserer Berechnungen für die Gesamtheit der ostdeutschen Kommunen. Die Bautransfers, die wir in der Abbildung auch wertmäßig angeben, sind sowohl absolut – gerechnet in € je Einwohner – als auch als Anteil an den Gesamtzuweisungen seit 1996 gesunken. In den Jahren 1996 und 1997 lagen diese bei ca. 270 € je Einwohner, während in den vergangenen beiden Jahren nur noch Beträge in Höhe von 220 € je Einwohner erreicht wurden.⁵

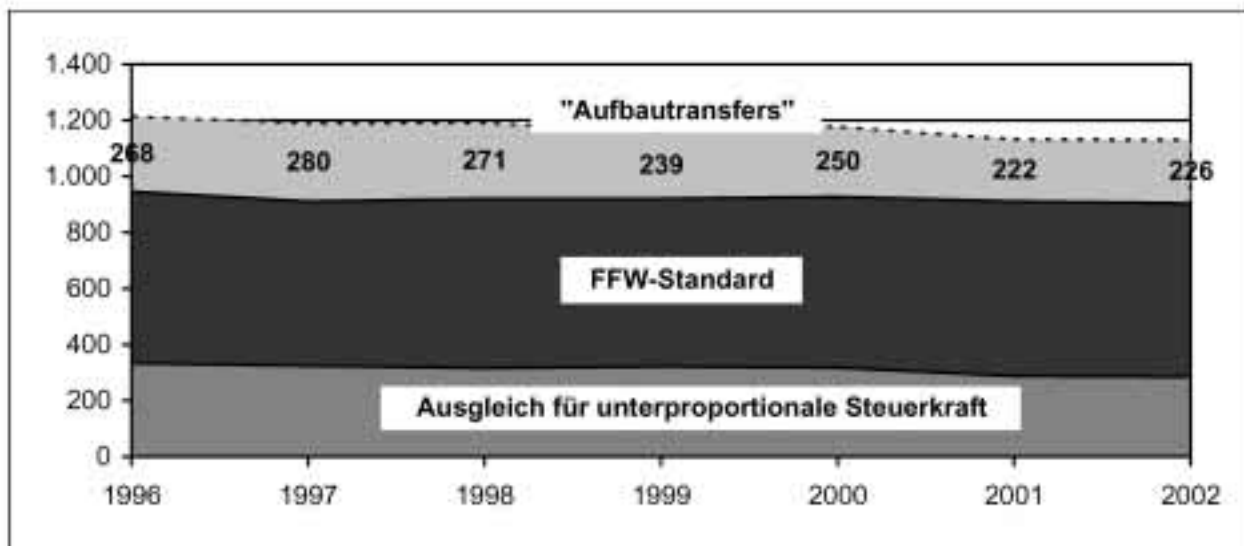
Allerdings ist auch festzuhalten, dass die „Bautransfers“ von den ostdeutschen Kommunen rechnungs-

mäßig nicht „zweckentsprechend“ verwendet wurden. Hierzu haben wir die Bautransfers den überproportionalen Investitionsausgaben – differenziert nach investiven Ausgaben insgesamt und den Infrastrukturausgaben (Sachinvestitionen) – gegenübergestellt, wobei die überproportionalen Investitionsausgaben durch den Vergleich der Investitionsausgaben der Ostkommunen und der Kommunen in den finanzschwachen Westflächenländern bestimmt werden. Wie aus der Abbildung 2 hervorgeht, wurden 1996 in den Ostkommunen nahezu die gesamten Bautransfers zur Finanzierung überproportionaler Investitionen verwendet, während im Jahr 2002 lediglich ca. 60 % in die investiven Ausgaben und sogar nur ca. 51 % in die Sachinvestitionsausgaben geflossen sind.

Gerade der starke Rückgang der Kommunalinvestitionen in Ostdeutschland ist vor dem Hintergrund der noch immer bestehenden erheblichen infrastrukturellen Defizite als kritisch einzuschätzen. Die Abbil-

Abb. 1

Höhe und Struktur der Zuweisungen der ostdeutschen Länder an die Kommunen
– 1996 bis 2002, in € pro Einwohner –

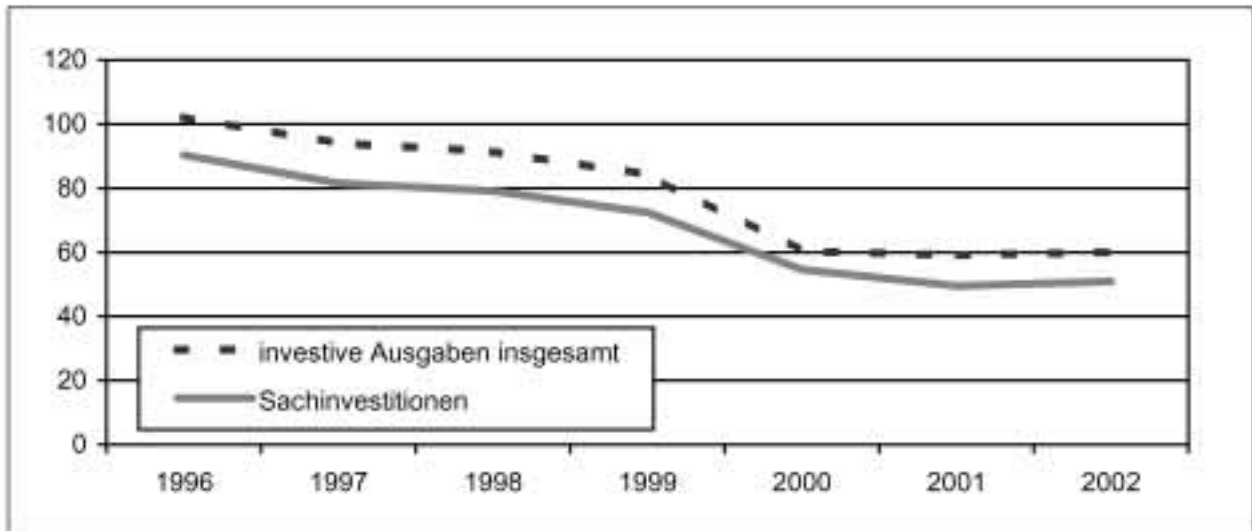


Quelle: Eigene Berechnungen.

⁵ Zu beachten ist, dass die Ergebnisse nach dem obigen Berechnungsschema natürlich auch erheblich durch die Entwicklungen in den Benchmarkländern – also den Kommunen in den FFW – beeinflusst werden. Veränderungen des Steueraufkommens in den Kommunen der finanzschwachen Länder beeinflussen die Abschätzung der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft selbst dann, wenn sich das Steueraufkommen der Ostkommunen nicht verändert.

Abb. 2

Anteil der für investive Zwecke verwendeten „Aufbautransfers“ in den ostdeutschen Kommunen
– 1996 bis 2002, in % –



Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik.

dung 3 zeigt die Entwicklung der realen (Preisbasis 1995⁶) Sachinvestitionsausgaben auf kommunaler Ebene. Die ostdeutschen Kommunen tätigten in der ersten Hälfte der neunziger Jahre Infrastrukturausgaben, die nahezu das doppelte Volumen der Vergleichswerte in den finanzschwachen Westländern erreichten. Diese sind aber zwischenzeitlich auf ein Niveau von nur noch ca. 140 % der Investitionsausgaben in den Westländern gesunken. Kumuliert über den Zeitraum von 1991 bis 2002 haben die ostdeutschen Kommunen reale Pro-Kopf-Sachinvestitionen⁷ in Höhe von ca. 6.350 € je Einwohner getätigt, was in etwa den kumulierten realen Sachinvestitionen in den Kommunen der finanzschwachen westdeutschen Flächenländer im Zeitraum von 1982 bis 2002 entspricht, d. h. seit der Wiedervereinigung haben die ostdeutschen Kommunen rechnerisch ca. zehn „Investitionsjahre“ der westdeutschen Kommunen „aufgeholt“.

Wir wollen noch ergänzend aufzeigen, welche Aufbaumittel den ostdeutschen Ländern (nur Landes-

haushalt) zur Verfügung stehen, wobei sich auch hier der Benchmark FFW anbietet: Die „Basiserinnahmen“ der Ostländer sind die Einnahmen der finanzschwachen Westflächenländer, netto der Haushaltsnotlagenzuweisungen an das Saarland, der Erlöse aus Vermögensveräußerungen und der Gebühreneinnahmen. Die Differenz zwischen den so definierten Einnahmen und den Gesamteinnahmen der Ostflächenländer sind die überproportionalen Einnahmen der ostdeutschen Länder.⁸ Von diesen überproportionalen Einnahmen der Länder werden die überproportionalen Zahlungen der neuen Länder an die Kommunen – bestehend aus den Zuweisungen zum Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft und den „Aufbautransfers“ – abgesetzt. Den Restbetrag bezeichnen wir als die den Ländern verbleibenden Aufbaumittel.

In der Abbildung 4 werden die überproportionalen Einnahmen der ostdeutschen Länder einschließlich deren Aufteilung in die beiden Teilkomponenten „überproportionale Leistungen an die Kommunen“

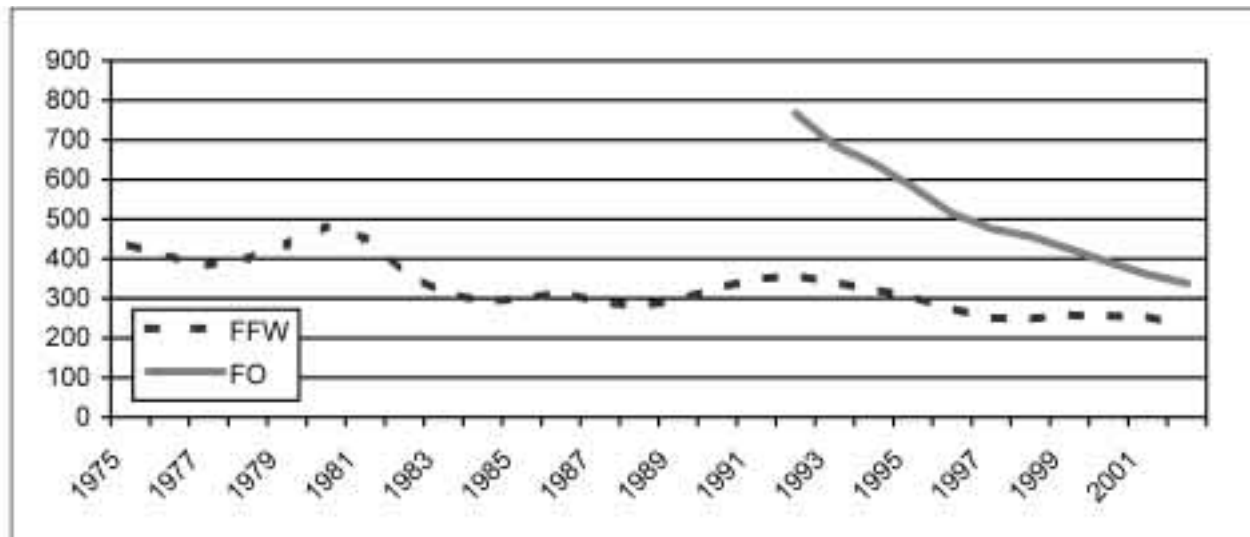
⁶ Verwendet wurde als Preisindex der Deflator des Bruttoinlandsprodukts.

⁷ Das Bild ändert sich kaum, wenn man statt der Sachinvestitionen die gesamten Investitionsausgaben der Kommunen betrachtet.

⁸ In einer Spitzabrechnung müssten auch noch die überproportionalen Einnahmen der ostdeutschen Länder im Finanzausgleich berücksichtigt werden, die sich aus der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft der ostdeutschen Kommunen ergeben. Dieser Effekt lag im Durchschnitt der letzten Jahre bei ca. 160 € je Einwohner.

Abb. 3

Reale Pro-Kopf-Sachinvestitionen des kommunalen Sektors



Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik (Preisabsis 1995).

und „Aufbaumittel der Länder“ dargestellt. Das Gesamtvolumen der überproportionalen Einnahmen ist im Zeitraum von 1996 bis 2001 von ca. 970 € je Einwohner auf ca. 1.150 € je Einwohner um ca. 19 % gestiegen. Ein Teil dieses Anstiegs ergibt sich aber nur aufgrund der Tatsache, dass viele Transfers an die ostdeutschen Länder nominal fixiert sind – wie z. B. die SoBEZ – und die Bevölkerungszahl der ostdeutschen Länder gesunken ist, sodass dies zu einem Anstieg der Pro-Kopf-Einnahmen führt.⁹ Die von den Ländern an die Kommunen geleisteten überproportionalen Zuweisungen sind im gleichen Zeitraum deutlich gesunken und zwar um mehr als 100 € je Einwohner, wobei dies sowohl auf geringere Aufwendungen zum Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft¹⁰ und mehr noch auf geringere Zuweisungen für „Aufbauzwecke“ an die Ostkommunen zurückzuführen ist.

Wie auf der Gemeindeebene, so kann auch auf der Länderebene die Frage gestellt werden, ob die Aufbaumittel zweckentsprechend verwendet werden. Hierzu vergleichen wir die überproportionalen Investitionsausgaben der Ostländer mit den, von diesen

empfangenen Aufbautransfers. Die überproportionalen Investitionsausgaben werden durch den Vergleich der Investitionsausgaben der ostdeutschen Länder mit denen der FFW bestimmt, wobei die investiven Zuweisungen an die Kommunen herausgerechnet werden, da diese bereits mit den Leistungen der Länder an die Kommunen verrechnet wurden. Die Ergebnisse zeigen, dass weniger als $\frac{2}{3}$ der den Ländern verbleibenden Aufbaumittel für überproportionale investive Maßnahmen der Länder verwendet und damit entspricht die „Fehlverwendungsquote“ in etwa der auf der Kommunalebene.

III. Ein langfristiges Entwicklungsszenarium der ostdeutschen Kommunalfinanzen vor dem Hintergrund der Solidarpakt-II-Ergebnisse

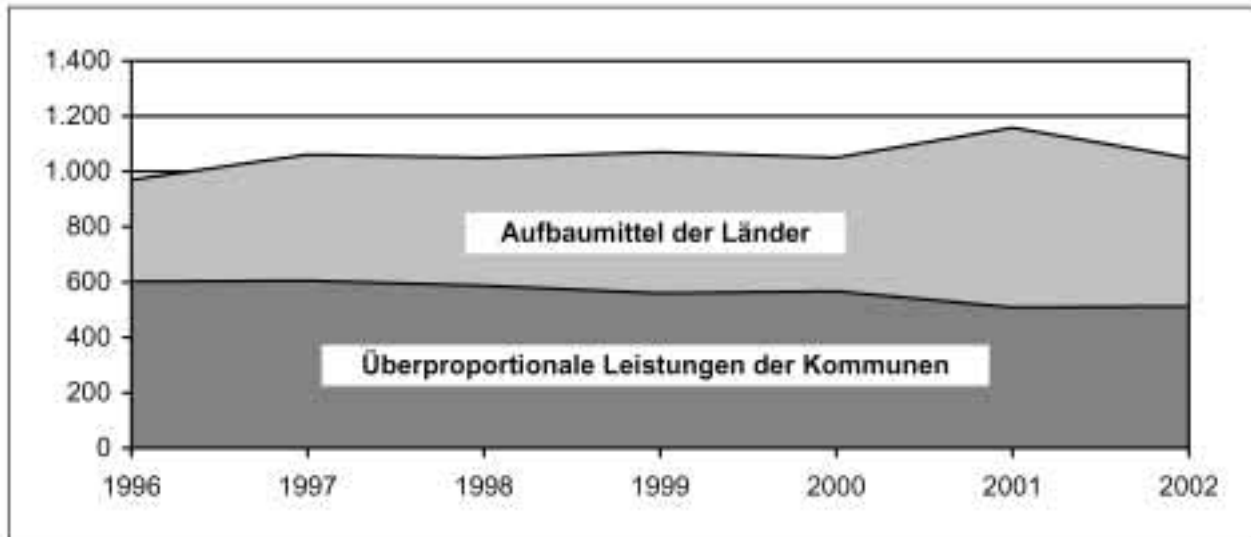
Nach dieser knappen Bestandsaufnahme der Entwicklung der Kommunalfinanzen bis zum Jahr 2002 wollen wir nunmehr szenarisch eine Darstellung möglicher Entwicklungspfade der Kommunalfinanzen in Ostdeutschland bis zum Jahr 2020 aufzeigen. Im Rahmen des hier vorgestellten Kurzbeitrages ist es

⁹ Auch hier wirken sich natürlich Veränderungen des Westbenchmarks aus.

¹⁰ Insbesondere infolge sinkender Steuereinnahmen in den Westkommunen.

Abb. 4

Höhe und Struktur der überproportionalen Einnahmen der ostdeutschen Länder
– 1996 bis 2002, in € pro Einwohner –



Quelle: Eigene Berechnungen.

nicht möglich, ein „geschlossenes“ Rechenmodell für den kommunalen Sektor in Ostdeutschland zu entwickeln. Wir werden daher auf ein für das Land Brandenburg entwickeltes Langfristmodell¹¹ zurückgreifen und dieses auf die Gesamtheit der ostdeutschen Flächenländer umrechnen! Eine wesentliche Einflussvariable der langfristigen Entwicklung der Kommunalfinanzen in Ostdeutschland sind neben den Steuereinnahmen die Zahlungen des Bundes (einschließlich der EU) an die neuen Länder. Daher werden wir in einem ersten Unterabschnitt zunächst die zentralen Ergebnisse der Verhandlungen zum Solidarpakt II erläutern und im zweiten Unterabschnitt die Projektionsergebnisse der Einnahmenentwicklung bis zum Jahr 2020 präsentieren.

III.1 Der Solidarpakt II

Die ostdeutschen Länder – einschließlich des Landes Berlin – beziehen im Rahmen des Solidarpakt I seit 1995 „Sonderbundesergänzungszuweisungen“ (SoBEZ) im Umfang von jährlich insgesamt 7,158 Mrd. € (14 Mrd. DM) und ferner Sonderzu-

weisungen des Bundes in Form von Mitteln aus dem Investitionsfördergesetz (IfG) von jährlich 3,375 Mrd. € (6,6 Mrd. DM). Diese Mittel sollen

- zur Finanzierung der bestehenden Infrastruktur-lücke,
- zur Deckung der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft sowie
- zur Finanzierung weiterer „teilungsbedingter“ Sonderlasten (wie z. B. hohen Fördermaßnahmen im Bereich der gewerblichen Wirtschaft, Fördermaßnahmen am Zweiten Arbeitsmarkt)

verwendet werden. Diese Mittel waren zunächst bis zum Ende des Jahres 2004 festgeschrieben. Im Jahr 2001 wurde in Verhandlungen zwischen dem Bund und den neuen Ländern – einschließlich des Landes Berlin – eine Fortführung des Solidarpakts über das Jahr 2004 hinaus beschlossen. Kernelemente des Solidarpakt II sind folgende Punkte:

- a) Die bislang als IfG-Mittel an die neuen Länder fließenden 3,375 Mrd. € werden bereits ab dem 01.01.2002 mit den bisherigen SoBEZ zusammengefasst und unterliegen damit nicht mehr einer

¹¹ Siehe SEITZ (2003).

unmittelbaren investiven Zweckbindung. Damit soll die Eigenverantwortung der neuen Länder beim „Aufbau Ost“ gestärkt werden.

- b) Die SoBEZ, einschließlich der ehemaligen IfG-Mittel, mit einem gegenwärtigen Gesamtvolumen in Höhe von 10,533 Mrd. € werden über das Jahr 2004 hinaus weiter bezahlt, wobei jedoch ab 2006 eine Degression¹² der Mittelzuweisungen einsetzen wird und die Gesamtzahlungen mit dem Jahr 2019 auslaufen werden. Die Abbildung 5 zeigt die jeweils mit dem Solidarpakt I und II an die neuen Länder verbundenen Zahlungen. Diese als „Korb 1“ bezeichnete Komponente des Solidarpakt II umfasst über die gesamte Laufzeit von 2005 bis 2019 einen Betrag in Höhe von 105,3 Mrd. € für die Gesamtheit der neuen Länder einschließlich Berlin, der auch exakt dem Betrag entspricht, der an die neuen Länder im Zeitraum von 1995 bis 2004 fließt. Unverändert bleibt in der Restlaufzeit von 2002 bis 2004 die Verteilung der SoBEZ an die neuen Länder, während es ab 2005 zu einer geringen Umverteilung der SoBEZ kom-

men wird, da sich die Bevölkerungsrelationen zwischen den neuen Ländern verändert haben.

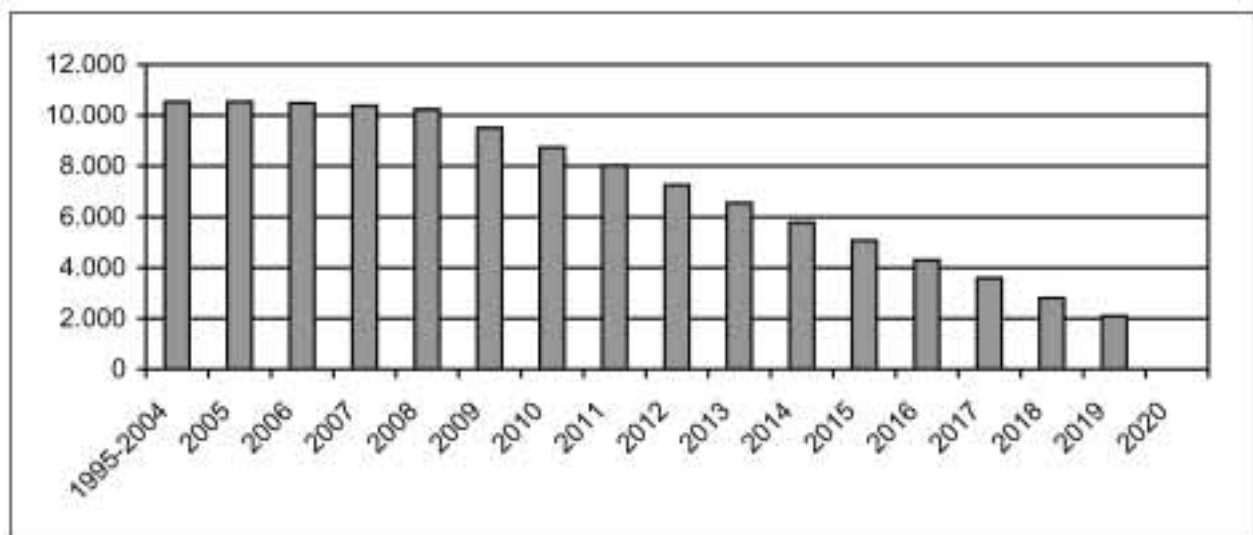
- c) Neben der Gewährung der SoBEZ hat der Bund ferner zugesagt, in einem „Korb 2“ für den Aufbau der neuen Länder zusätzlich bis zu 51 Mrd. € für überproportionale Leistungen zur Verfügung zu stellen, wobei allerdings weder die Gesamtsumme noch die diversen Komponenten des „Korb 2“ bislang verhandelt oder gar gesetzlich fixiert sind.

Der Solidarpakt II weicht nicht nur in den oben beschriebenen finanziellen Folgen vom Solidarpakt I ab, es gibt auch noch eine Reihe weiterer Änderungen, die zu beachten sind:

- a) Geändert ist ab dem Jahr 2005 die Begründung und damit die „Verwendungsvorschrift“ für die SoBEZ, da das Gesetz ab 2005 davon spricht, dass die Mittel für die „Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler

Abb. 5

Entwicklung der Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen, einschließlich der ehemaligen IfG-Mittel
– im Solidarpakt I und II in Mill. € an die neuen Bundesländer (einschließlich Berlin) –



Quelle: Finanzausgleichsgesetz und Solidarpaktführungsgesetz.

¹² Der Degressionseffekt wird erstmals von 2008 auf 2009 quantitativ spürbar sein.

Finanzkraft“ gewährt werden. Somit entfällt ab dem Jahr 2005 die Begründung, Mittel zur Finanzierung weiterer „teilungsbedingter Sonderlasten“ zur Verfügung zu stellen.

- b) Es wurde schon erwähnt, dass ein Teil der Solidarpakt II-Vereinbarungen bereits in das Jahr 2002 vorgezogen wurden, nämlich die Überführung der IfG-Mittel in SoBEZ. Neben anderen Gründen hat die „Freigabe“ dieser bislang an investive Zwecke gebundenen Gelder dazu geführt, dass man sich im Gegenzug darauf verständigt hat, dass die neuen Länder fortlaufend bis zum Auslaufen des Solidarpaktes II – erstmals im Jahr 2003 für das Jahr 2002 – zur Vorlage jährlicher „Fortschrittsberichte“ verpflichtet sind. Zu betonen ist, dass es sich bei den Fortschrittsberichten um Berichte der jeweiligen Landesregierungen handelt, die für das Land insgesamt, also unter Einbeziehung der kommunalen Ebene, erstellt werden müssen. Dies impliziert, dass die Kommunen in den ostdeutschen Ländern den gleichen Verwendungsrestriktionen unterliegen wie die Länder.

III.2 Entwicklungsszenarium der Kommunalfinanzen in Ostdeutschland: 2002–2020

Wir wollen nunmehr die Ergebnisse einer Modellrechnung zur Entwicklung der Einnahmen der ostdeutschen Kommunen sowie der Länder bis zum Jahr 2020 präsentieren. Diese Berechnungen gehen von folgenden Annahmen aus:

- ♦ Bei der Modellrechnung handelt es sich um eine Realrechnung, d. h. wir rechnen in Preisen des Jahres 2002, sodass Inflationseffekte nicht berücksichtigt werden.
- ♦ Wir unterstellen eine langfristige Realwachstumsrate von 1,5 % und abstrahieren von den Bevölkerungsverlusten. Letzteres ist in unserem Kontext

nicht zu problematisch, da wir ausschließlich Pro-Kopf-Betrachtungen durchführen.

- ♦ Implizit unterstellt die Projektion, dass sich die durchschnittliche Verbundquote¹³ in den ostdeutschen Ländern bis zum Jahr 2020 nicht verändert. Dies ist sicherlich eine sehr problematische Annahme, da die Verbundquote in Abhängigkeit von der Entwicklung der Einnahmen der Länder und der originären Kommunaleinnahmen anzupassen ist. Gegenwärtig liegen die Verbundquoten in den ostdeutschen Ländern deutlich über den Vergleichswerten in den finanzschwachen Westflächenländern, sodass sich hier – und dies werden wir auch empirisch belegen – längerfristig ein Anpassungsbedarf nach unten ergeben wird.¹⁴
- ♦ Die Modellrechnung geht ferner von der Annahme aus, dass sich die Steuerkraft der ostdeutschen Kommunen in Relation zu den Kommunen in den finanzschwachen Westflächenländern von gegenwärtig ca. 51 % auf 62,5 % im Jahr 2020 erhöhen wird.¹⁵ Diese Annahme impliziert, dass der Bedarf an Zuweisungen der ostdeutschen Länder an ihre Kommunen zum Ausgleich der mangelhaften Gemeindesteuerkraft sinkt.

Nach den Modellrechnungen (vgl. Abb. 6) werden die Steuereinnahmen im Zeitraum von 2002 bis 2020 real um insgesamt ca. 60 % steigen, worin sich die Annahme einer relativ besseren Steueraufkommensentwicklung in den ostdeutschen Ländern reflektiert. Es dürfte offenkundig sein, dass dann, wenn der „Aufbau Ost“ auch in den nächsten Jahren nur zögerlich vorankommt, diese Projektion nach unten zu korrigieren ist. Die Pro-Kopf-Zuweisungen der Länder an die Kommunen werden in den nächsten Jahren noch auf ihrem derzeit recht hohen Niveau – im Vergleich zu den FFW – verharren und nach dem Jahr 2008 sinken. Ursache hierfür ist die Abschmelzung der SoBEZ. Die sonstigen Einnahmen werden entsprechend

¹³ Hierbei handelt es sich um den Anteil der Gemeinden und Landkreise an der Steuerverbundmasse.

¹⁴ Das ist kein Widerspruch zu den oben festgehaltenen Verdachtsmomenten in Richtung einer Mittelverteilungskorrektur zugunsten der Kommunen.

¹⁵ Angesichts des Umstandes, dass die kommunale Steuerkraft in Ostdeutschland im Vergleich zum FFW-Durchschnitt in den vergangenen fünf Jahren weitgehend um die 50 %-Marke stagnierte, eine recht optimistische Annahme.

unserer Realwachstumsannahme von 1,5 % bis zum Jahr 2020 um ca. 30 % ansteigen. Die Gesamteinnahmen der ostdeutschen Kommunen werden bis zum Jahr 2020 um real ca. 11 % steigen. Dies ist ein deutlich geringerer Anstieg als die unterstellte Realwachstumsrate von 1,5 %, die über diesen Zeitraum einen realen Einnahmenanstieg in einer Größenordnung von ca. 30 % erwarten lassen würde. Auch hierfür ist die Abschmelzung der Osttransfers die Ursache. Dies impliziert, dass steigende Realsteuereinnahmen weitgehend durch sinkende Transferleistungen aus dem Solidarpakt kompensiert werden!

Vergleichend zur Einnahmenentwicklung der Kommunen in den ostdeutschen Flächenländern sind in der Abbildung auch die Gesamteinnahmen der Kommunen in den FFW dargestellt. Diese werden nach den Modellrechnungen im Zeitraum von 2002 bis 2020 um ca. 30 % ansteigen und am Ende des Simulationszeitraumes, je Einwohner gerechnet, auch höher sein als in den ostdeutschen Kommunen. Die Entwicklungsunterschiede zwischen den FO- und

den FFW-Kommunen resultieren ausschließlich aus der Rückführung der Solidarpaktleistungen.

Aus unserer Modellrechnung lassen sich auch die Ergebnisse für die Länderebene ableiten. Hierzu zeigt die Abbildung 7 zwei alternative Einnahmenabgrenzungen:

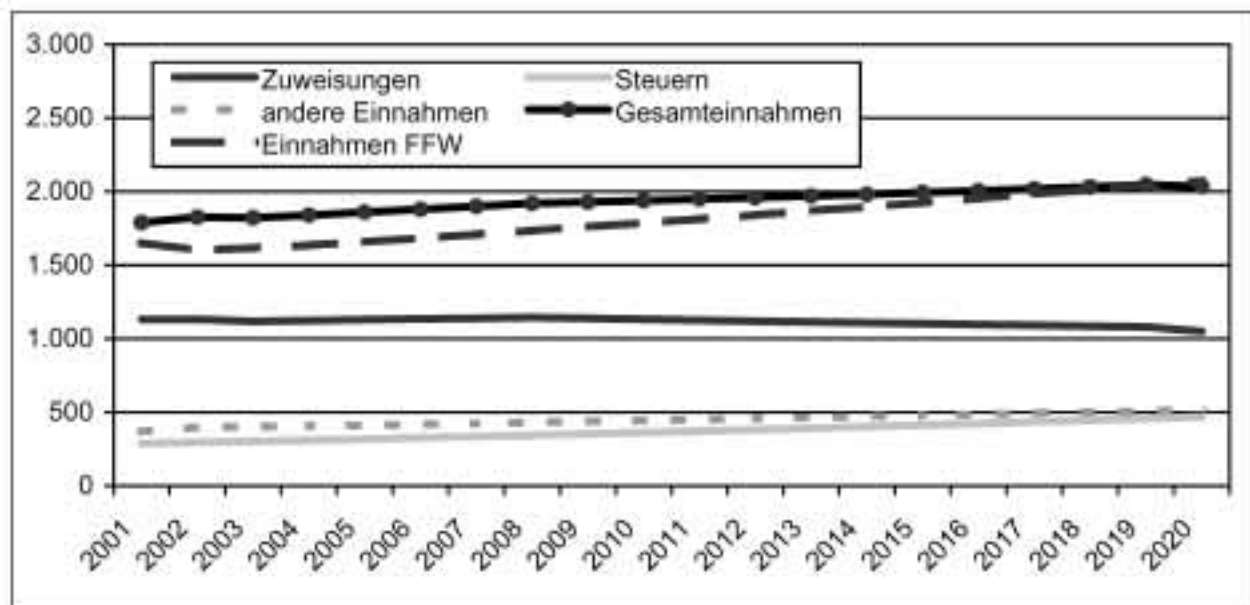
- ♦ „Brutto“ bezeichnet die bereinigten Gesamteinnahmen der Länder, während
- ♦ „Netto“ die den Ländern zur Verfügung stehenden Einnahmen bezeichnet, die sich nach Abzug der Zuweisungen an die Kommunen von den Gesamteinnahmen ergeben.

Die „unstetige“ Entwicklung der Landeseinnahmen in den ostdeutschen Ländern ist lediglich ein Reflex auf die im Modell unterstellte Zahlungsweise der EU-Transfers und darf nicht überinterpretiert werden.

In der Bruttorechnung sinken die bereinigten Gesamteinnahmen der Ostflächenländer im Zeitraum von 2002 bis 2020 um ca. 8,5 %, während die Einnahmen der FFW um ca. 27,5 % steigen. Am Ende des

Abb. 6

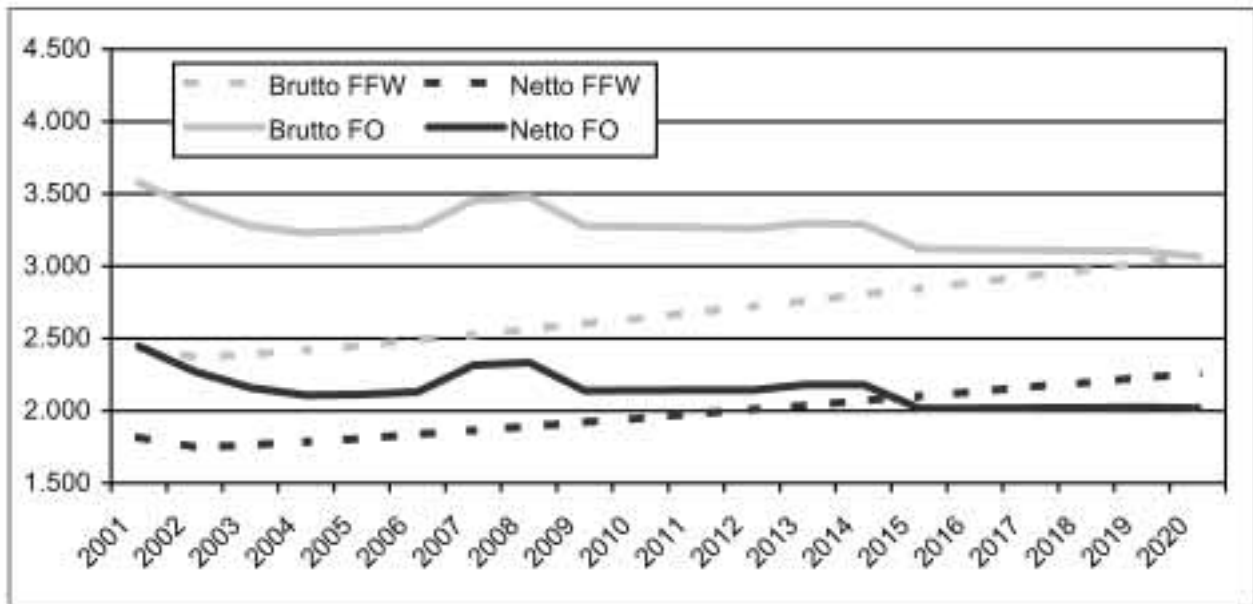
Entwicklung der Einnahmen sowie der Einnahmenkomponenten der ostdeutschen Kommunen und der Gesamteinnahmen der Kommunen in den FFW
– im Zeitraum von 2001 bis 2020, in € je Einwohner –



Quelle: Eigene Berechnungen.

Abb. 7

Entwicklung der Gesamteinnahmen (Brutto) sowie der Einnahmen nach Abzug der Zuweisungen an die Kommunen (Netto) der ostdeutschen Flächenländer und der finanzschwachen Westflächenländer
 – im Zeitraum von 2001 bis 2020, in € je Einwohner –



Quelle: Eigene Berechnungen.

Betrachtungszeitraumes erzielen beide Ländergruppen in etwa vergleichbare Pro-Kopf-Einnahmen. In der Nettorechnung stellen sich aber völlig andere Ergebnisse ein. Hier werden die Zahlungen an die kommunalen Ebenen in Abzug gebracht und wegen der auch längerfristig zu erwartenden unterproportionalen kommunalen Finanzkraft der ostdeutschen Kommunen werden die ostdeutschen Flächenländer auch längerfristig höhere Zahlungen an ihre Kommunen leisten müssen, um diesen eine den Westkommunen vergleichbare öffentliche Güterversorgung zu ermöglichen. Nach unseren Modellrechnungen sinken die Nettoeinnahmen – bei gegebener Verbundquote – bis zum Jahr 2020 um mehr als 11 %, während annahmegemäß in den FFW-Ländern das Wachstum der Nettoeinnahmen mit dem der Bruttoeinnahmen identisch ist! Bereits ab dem Jahr 2014 werden die Pro-Kopf-Nettoeinnahmen der Ostländer geringer sein als die der FFW und im Jahr 2020 wer-

den die Ostländer lediglich ca. 89 % der Nettofinanzkraft der FFW erreichen, während diese Relation gegenwärtig bei ca. 130 % liegt. Auch bei der Betrachtung der Länderebene ist die Rückführung der Osttransfers für die differenzierte Entwicklung zwischen den ostdeutschen Ländern und den Westflächenländern verantwortlich. Ferner ergibt sich aus dem Vergleich der Ergebnisse auf der Länderebene und Gemeindeebene die unabdingbare Notwendigkeit, langfristig die Verbundquote in den ostdeutschen Ländern zugunsten der Länder zu verändern, da bei der gegenwärtigen durchschnittlichen Verbundquote die ostdeutschen Kommunen im Jahr 2020 eine Finanzausstattung haben, die der der Kommunen in den finanzschwachen Westflächenländern entspricht, während die ostdeutschen Länder – nach Abzug der Transfers an die Kommunen – deutlich schlechter gestellt sind als die finanzschwachen Westflächenländer.¹⁶

¹⁶ Für das Land Brandenburg ergab sich bei Modellrechnungen eine Absenkung der Verbundquote von 25 % im Jahr 2001 auf 22,8 % im Jahr 2020 um eine „Symmetrie“ der Finanzausstattung im Vergleich zu den FFW herzustellen.

Längerfristig werden die ostdeutschen Länder auf der Ebene der konsolidierten Länder- und Kommunalhaushalte über geringere Pro-Kopf-Einnahmen verfügen als die finanzschwachen Westflächenländer. Gegenwärtig liegen die konsolidierten Einnahmen der ostdeutschen Länder (Landes- und Kommunalebene) bei ca. 121 % der FFW-Einnahmen. Nach unseren Modellrechnungen wird es bis zum Jahr 2015 zu einer weitgehenden Angleichung der Pro-Kopf-Einnahmen kommen und in den Folgejahren werden die Einnahmen der Ostflächenländer deutlich unter die der finanzschwachen Westflächenländer sinken. Im Jahr 2020 wird eine Relation von ca. 95 % erreicht, d. h. die Finanzausstattung der ostdeutschen Länder wird um ca. 5 % unterhalb des FFW-Durchschnitts liegen, sodass weder die ostdeutschen Gemeinden noch die ostdeutschen Länder ein den FFW vergleichbares Angebot öffentlicher Güter und Dienste finanzieren können. Dies impliziert, dass die ostdeutschen Länder und Kommunen längerfristig ihr Leistungsniveau unter den Durchschnitt der finanzschwachen Westflächenländer absenken müssen. Dies ist völlig analog dem Umstand zu sehen, dass die finanzschwachen Westflächenländer ein öffentliches Leistungsvolumen erbringen können, das deutlich unter dem der finanzstarken Westflächenländer liegt.

IV. Zusammenfassung und finanzpolitische Forderungen

Die Analyse der Daten bis zum Jahr 2002 hat gezeigt, dass die kommunalen Investitionsausgaben in Ostdeutschland in den vergangenen Jahren extrem stark gesunken sind. Allerdings sind auch die Einnahmen deutlich zurückgegangen, wobei die Zahlungen von den Ländern nahezu $\frac{2}{3}$ des Einnahmenrückgangs erklären. Gezeigt wurde ferner, dass das Volumen der den Ostkommunen zur Verfügung stehenden „Aufbaumittel“ seit 1996 rückläufig ist, während auf der Länderebene ein Anstieg zu verzeichnen war. Beide Ebenen haben erhebliche Defizite dahingehend zu verzeichnen, dass die für Aufbauzwecke zur Verfügung stehenden Mittel in zunehmend geringerem Umfang einer investiven Verwendung zugeführt werden. Insgesamt deuten die empirischen Befunde für die Gesamtheit der neuen Länder darauf hin, dass es begründete Verdachtsmomente in Richtung einer

asymmetrischen Entwicklung auf der Länder- und Gemeindeebene – zum Nachteil der Gemeinden – gibt. Allerdings würde es ein endgültiges Urteil in dieser Frage erforderlich machen, dass man untersucht, welche Aufbaulasten die beiden Ebenen zu tragen haben bzw. tragen müssten.

Im Hinblick auf die langfristige Entwicklung der zukünftigen Einnahmen lässt sich feststellen, dass sowohl die Länder als auch die Kommunen in Ostdeutschland durch die Rückführung der Osttransfers bis zum Jahr 2020 im Vergleich zum Jahr 2002 reale Einnahmenverluste hinnehmen müssen und dies trotz eines unterstellten Realwachstums von 1,5 %! Eine reale Wachstumsrate der Steuereinnahmen in Gesamtdeutschland von 1,5 % reicht nicht aus, um die realen Einnahmen der Länder und Kommunen in Ostdeutschland bis zum Jahr 2020 stabil, d. h. zumindest auf dem Niveau des Jahres 2002 zu halten. Die Projektionsrechnungen zeigen ferner, dass die Länder und Kommunen in Ostdeutschland im Jahr 2020 eine Einnahmenausstattung haben werden, die ca. 5 % unterhalb der der finanzschwachen Westflächenländer liegt. Ursache hierfür ist die unterproportionale kommunale Finanzkraft in Ostdeutschland. Diese Finanzschwäche werden sich langfristig die Landes- und Gemeindeebene teilen müssen, d. h. keine der beiden Ebenen wird in der Lage sein, sich in vollem Umfang „Weststandard“ leisten zu können.

Angesichts des hohen Anteils von Transfereinnahmen an den Gesamteinnahmen in Ostdeutschland und dem bereits gesetzlich fixierten Auslaufen der Osttransfers im Rahmen der Solidarpakte ist diese Entwicklung auch nicht überraschend, sondern reflektiert den Übergang zur „Normalität“ im Sinne einer „normalen“ Finanzausstattung. Auch der Umstand, dass die Finanzausstattung der ostdeutschen Flächenländer geringer sein wird als die der finanzschwachen Westflächenländer, ist wenig überraschend. Ursache hierfür ist, dass die Kommunalsteuerkraft der ostdeutschen Länder auch in der weiteren Zukunft deutlich unter den Vergleichswerten der finanzschwachen Westflächenländer liegen wird. Im Gegensatz zum Ländersteueraufkommen, das weitgehend durch die Umsatzsteuervorwegverteilung und den Länderfinanzausgleich zwischen den finanzschwa-

chen Ländern in Ost- und Westdeutschland angeglichen wird, gibt es einen vergleichbaren Ausgleich für die Gemeindesteuern nicht, da diese gegenwärtig nur zu 50 % und ab 2005 zu 64 % im Länderfinanzausgleich Berücksichtigung finden.

Unsere Langfristprojektion impliziert, dass die Auswirkungen der Rückführung der Osttransfers für die ostdeutschen Länder und Kommunen insbesondere dann dramatisch sein werden, wenn die neuen Länder und die Bundesrepublik insgesamt in den nächsten Jahren eine weiterhin schwache Wirtschaftsentwicklung erfahren werden. Dies wird auch davon abhängig sein, ob die neuen Länder und der Bund die für den Aufbau Ost zur Verfügung stehenden Mittel richtig einsetzen. Deutlich wurde ferner, dass die kommunale Steuerkraft für die weitere finanzielle Entwicklung in den neuen Ländern von zentraler Bedeutung ist. Die ostdeutschen Länder werden nicht in der Lage sein, auf Dauer eine signifikante unterproportionale kommunale Finanzkraft der Kommunen vollständig auszugleichen. Nur dann, wenn sich die Steuerkraft der Ostkommunen im Vergleich zu den Westkommunen spürbar erhöht, wäre eine den finanzschwachen westdeutschen Flächenländern vergleichbare Finanzausstattung in Ostdeutschland nachhaltig gesichert. Sollte das Wirtschaftswachstum in den neuen Ländern jedoch in Zukunft hinter dem der westdeutschen Länder zurückbleiben, wäre das Problem der unterproportionalen kommunalen Steuerkraft von längerfristiger Natur und könnte nur durch die vollständige Einbeziehung der Gemeindesteuern in das Finanzausgleichssystem gelöst werden. Allerdings müsste eine solche Korrektur des Finanzausgleichsgesetzes bereits deutlich vor dem Jahr 2019 vorgenommen werden, da die Abschmelzung der Osttransfers schon vor dem Auslaufen des Solidarpaktes II die Kompensationszahlungen des Landes zum Ausgleich der geringen kommunalen Steuerkraft gefährdet.

Zu betonen ist, dass unsere Analyse auch verdeutlicht hat, welche Verpflichtungen die Länder und Kommunen in Ostdeutschland im Rahmen des Solidarpakts gegenüber der Solidargemeinschaft – d. h. dem Steuerzahler in Gesamtdeutschland – eingegangen sind. In diese Pflicht ist auch die kommunale Ebene eingebunden. Dies impliziert insbesondere, dass die Haus-

halte auf Landes- und Kommunalebene wieder deutlich stärker in Richtung investiver Ausgaben – und hier insbesondere der Infrastrukturinvestitionen in den infrastrukturellen Defizitbereichen – umzusteuern sind. Versäumnisse in dieser Richtung werden es den ostdeutschen Ländern zukünftig sehr schwer machen, berechnete Forderungen gegenüber der Solidargemeinschaft – wie die vollständige Einbeziehung der Gemeindesteuern in den Finanzausgleich – durchzusetzen. Daher müssen die Länder und Kommunen in Ostdeutschland erkennbare und nachvollziehbare Anstrengungen zur Konsolidierung der Haushalte und der wachstumsorientierten Umstrukturierung der Ausgaben unternehmen.

Letztendlich müssen die ostdeutschen Länder sowie der Bund aus den hier präsentierten empirischen Befunden die richtigen Schlussfolgerungen ziehen und umsetzen:

- ♦ Die ostdeutschen Länder und Kommunen müssen die Augen für die langfristigen Anpassungsprozesse öffnen und ferner aus eigenem Interesse eine Diskussion um die Frage der „Fehlverwendung“ der Solidarpaktmittel führen. Falls die neuen Länder diese Diskussion nicht führen und entsprechende Konsequenzen daraus ziehen, wird diese Diskussion mit Sicherheit an anderen Orten geführt und die Position der neuen Länder bei der zukünftigen Geltendmachung ostspezifischer Bedarfe nachhaltig beschädigen.
- ♦ Die ostdeutschen Länder und Kommunen und auch die Bevölkerung müssen sich des Umstandes bewusst werden, dass sie gegenwärtig im Vergleich zu den finanzschwachen Westflächenländern eine wesentlich bessere Finanzausstattung haben. So liegen die Einnahmen der ostdeutschen Kommunen um nahezu 8 % und die Einnahmen der ostdeutschen Länder (netto der Zahlungen an die Kommunen) um mehr als 29 % über den FFW-Vergleichswerten. Ferner muss man sich des Umstandes bewusst werden, dass dieser Einnahmenvorsprung abgebaut wird und man sich in den ostdeutschen Ländern langfristig nicht mehr, sondern eher weniger leisten kann als in den finanzschwachen Westflächenländern.

- ◆ Wesentlich für die zukünftige Entwicklung in Ostdeutschland ist eine klare Konzeption der Verwendung der Aufbaumittel in Ostdeutschland in den nächsten 15 Jahren. Hier muss geklärt werden, in welchen Bereichen der Infrastruktur und mit welchen Mitteln der Investitionsförderung die größten Chancen für eine nachhaltige und sich selbst tragende Entwicklung in Ostdeutschland realisiert werden können. Zu beenden sind der flächendeckende Einsatz von Wirtschaftsfördermaßnahmen, die Verfolgung von Prestige-Projekten mit geringer Erfolgsaussicht (Cargo-Lifter, Lausitzring, flächendeckende Versorgung mit Spaßbädern etc.) und der Einsatz von Fördermitteln als regionalpolitisches Appeasementinstrument. Erforderlich ist eine sachorientierte Feststellung der noch bestehenden aufbaurelevanten Infrastrukturlücken auf der Länder- und Gemeindeebene, ein „Masterplan“ zur Rangfolge von Investitionsmaßnahmen und der Einsatz konsequenter Monitoring- und Evaluationsinstrumente, um der Fehlverwendung öffentlicher Mittel entgegenzuwirken. Hierbei ist vorausschauend dem tiefgreifenden demographischen Wandel in Ostdeutschland Rechnung zu tragen.
- ◆ Erforderlich ist es ferner, die Landes- und Gemeindeebene in Ostdeutschland enger zu verzahnen und die Verteilung der für den Aufbau zur Verfügung stehenden Mittel an den Notwendigkeiten, d. h. an den konkreten Beiträgen der Ebenen zum Abbau von Infrastrukturdefiziten und sonstiger Entwicklungsmaßnahmen, zu orientieren.

Literatur

- H. SEITZ (2003), „Die langfristige Entwicklung der Einnahmen der Kommunen im Land Brandenburg vor dem Hintergrund der Ergebnisse der Solidarpakt-Verhandlungen unter besonderer Berücksichtigung der Zuweisungen des Landes“, siehe: <http://www.makro.eu-v-frankfurt-o.de/>